

Kräfte messen zwischen EP und Rat um den EU-Haushalt 2011

Vorspiel zu schwierigen Verhandlungen über den EU-Finanzrahmen 2014–2020

Peter Becker

Im November noch hatte das Vermittlungsverfahren zwischen dem Europäischen Parlament und dem EU-Ministerrat in Sachen EU-Haushalt 2011 keine Einigung gebracht. Auch wenn sich nun eine Übereinkunft bis Jahresende abzeichnet, so hat der Konflikt zwischen den beiden EU-Organen doch gezeigt, dass der eigentliche Grund der Eskalation nicht das Budget 2011 war. Es waren vielmehr taktische Positionskämpfe von Europaparlamentariern und einigen Mitgliedstaaten, die mit Blick auf die im nächsten Jahr beginnenden Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 zu diesem vorgezogenen Machtkampf geführt haben. Die Abgeordneten versuchten erstmals, ihre mit dem Vertrag von Lissabon deutlich gestärkte Rolle im europäischen Haushaltsverfahren zu nutzen, um politische Eckpunkte für die im nächsten Jahr beginnenden Finanzverhandlungen abzustecken. Und umgekehrt wollten zumindest einige Mitgliedstaaten dem Parlament schon jetzt enge Grenzen bei der Mitwirkung an den Entscheidungen über die Grundsatzfragen zur Finanzierung und die Ausgabenschwerpunkte des EU-Budgets setzen.

Der Haushalt der Europäischen Union für das Jahr 2011 wird erstmals nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nach einem neuen Verfahren beraten und verhandelt. Es stärkt insbesondere den Part des Europäischen Parlaments, ohne dessen Zustimmung kein jährlicher Haushaltsplan mehr angenommen werden kann; die Parlamentarier haben nun in der EU (wie in den Mitgliedstaaten) das letzte Wort über das Budget. Allerdings steht den Regierungen die Verabschiedung des mehrjährigen Finanzrahmens zu, in den sich die Jahres-

budgets einfügen müssen. Sie entscheiden auch einstimmig über das System zur Finanzierung der EU, das sogenannte Eigenmittelsystem. Zudem müssen die nationalen Parlamente eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses ratifizieren.

Die Mitgliedstaaten dominieren also bei den Fragen, die die Einnahmen betreffen, und legen mit dem Finanzrahmen das maximale Volumen des EU-Budgets fest, während die Europaparlamentarier über die Jahreshaushalte und die Ausgabenschwerpunkte bestimmen.

Worum ging es? Das EU-Budget 2011

Die Verabschiedung des Haushalts 2011 ist zu einem ersten Kräftemessen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat geworden über die Frage, wie das neue Haushaltsverfahren zu interpretieren sei.

Die EU-Kommission hat im Mai 2010 einen Entwurf für den Haushaltsplan der EU für das Jahr 2011 vorgelegt, in den sie insgesamt 142,565 Milliarden Euro als Verpflichtungsermächtigungen (VE, das sind finanzielle Verpflichtungen, die über das Haushaltsjahr hinausreichen können) und 130,135 Milliarden Euro als Zahlungsermächtigungen (ZE, tatsächlich im nächsten Jahr aus dem EU-Budget zu leistende Zahlungen) eingestellt hatte. Dies hätte eine Erhöhung der Budgetansätze gegenüber dem Haushaltsplan 2010 um 0,8 Prozent bei den VE und um 5,8 Prozent bei den ZE bedeutet.

Angesichts der immensen Sparanstrengungen, zu denen sie in ihren nationalen Etats genötigt sind, kürzten die Mitgliedstaaten die Vorschläge der Kommission in allen Ausgabenrubriken. Mit qualifizierter Mehrheit verabschiedete der Rat seinen Standpunkt zum Haushaltsentwurf der EU-Kommission. Er sah bei den ZE Reduzierungen von rund 3,6 Milliarden Euro und bei den VE von rund 788 Millionen Euro vor. Bereits im Sommer 2010 waren die Mitgliedstaaten in zwei Gruppen gespalten: Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien, die Niederlande, Österreich und Schweden forderten, unterstützt von Tschechien, weitergehende Kürzungen, wohingegen Griechenland, Italien, Polen, Portugal, Spanien und Ungarn zusätzliche Einschnitte bei den EU-Strukturfonds ablehnten. Die Verständigung des Rats auf eine begrenzte Steigerung der ZE um 2,91 Prozent gegenüber dem Haushalt 2010 auf insgesamt 126,537 Milliarden Euro war deshalb ein sehr labiler Kompromiss.

Zugleich zeichnete sich bereits zu diesem Zeitpunkt bei mehreren Treffen von Vertretern des Rats, des Europäischen Parlaments und der EU-Kommission, den sogenannten Trilog, ab, dass das EP den

gekürzten Haushaltsansätzen der Mitgliedstaaten nicht zustimmen wollte. Auch die EU-Kommission äußerte Zweifel, dass die im Standpunkt des Rats vorgesehenen Mittel ausreichen würden, um auf die aktuellen Herausforderungen der Finanz- und Wirtschaftskrise reagieren und die der EU neu übertragenen Aufgaben angemessen finanzieren zu können.

Das Europäische Parlament hielt deshalb eine Erhöhung des Budgets um nur 2,91 Prozent für unzureichend. Am 20. Oktober 2010 beschloss es seine Änderungswünsche am Haushaltsentwurf der Kommission, die einen darüber hinausreichenden Anstieg der ZE um insgesamt 6,18 Prozent auf 130,558 Milliarden Euro beinhalteten. Die Differenz zwischen den Budgetansätzen von Rat und Parlament betrug demzufolge rund 4 Milliarden Euro.

Das in Artikel 314 des AEUV neu vorgesehene Vermittlungsverfahren zwischen EP und Rat endete im ersten Anlauf ohne Verständigung auf einen Jahreshaushalt. Inzwischen hat die EU-Kommission einen neuen Entwurf vorgelegt, um eine solche Einigung zwischen EP und Rat bis zum Jahresende doch noch zu ermöglichen. Andernfalls würde die in Artikel 315 AEUV verankerte Zwölfregelung zur Anwendung kommen. Danach stünden der EU im nächsten Jahr monatlich nur Mittel bis zur Höhe eines Zwölftels des Vorjahreshaushalts zur Verfügung. Dies würde zwar die Finanzierung der laufenden Ausgaben sicherstellen, aber Umschichtungen zwischen den Haushaltsrubriken wären nicht möglich, und damit würde sich der Aufbau neuer Institutionen (wie des Europäischen Auswärtigen Dienstes) zumindest verzögern.

Und worum ging es eigentlich?

Gegenstand der zwischen Rat und EP geführten Verhandlungen waren neben dem Jahresbudget 2011 allerdings auch Grundsatzfragen wie die Modifizierung der bestehenden haushaltsrechtlichen Grundlagen und die konkrete Ausgestaltung der Einbeziehung des Europäischen Parlaments

in die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU. Die EU-Kommission hatte dazu am 3. März 2010 ihre Entwürfe für eine neue Verordnung für den Finanzrahmen 2007–2013, eine neue interinstitutionelle Vereinbarung und eine neue Haushaltsordnung vorgelegt.

Bereits vor Beginn des Vermittlungsverfahrens brachen die gegensätzlichen Standpunkte von Rat und EP in diesen Punkten auf. Die beiden Organe unterschieden sich nicht nur in ihren Vorstellungen, wie hoch das Volumen des EU-Budgets sein und wofür dieses Geld ausgegeben werden sollte, sondern auch in der Frage, über welche Themen der Vermittlungsausschuss verhandeln dürfe. Der Rat wollte nur über die unterschiedlichen Haushaltsansätze für das Budget 2011 sprechen; eine Verknüpfung mit anderen Themen lehnte er ab. Eine extrem harte Position nahm dabei die britische Regierung ein. Sie will bei den Verhandlungen über den nächsten Finanzrahmen eine weitere Reduzierung der Mittelanätze erreichen und versuchte deshalb, bereits für das Budget 2011 ein möglichst niedriges Volumen als Ausgangspunkt der Verhandlungen durchzusetzen.

Dagegen drängten die Europaparlamentarier auf insbesondere drei zusätzliche Beratungspunkte: Erstens sollte der bisherige Flexibilitätsmechanismus zur Anpassung des EU-Budgets an unvorhergesehene Aufgaben in Höhe von 0,03 Prozent des EU-BNEs bestätigt werden, zweitens sollte die Einbindung des EP in die Verhandlungen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 verbindlich vereinbart werden und drittens versuchte das EP über das Vermittlungsverfahren eine Debatte über die künftige Finanzierung der EU, das heißt die Möglichkeit einer EU-Steuer, zu initiieren.

Zu diesen Fragen forderten die Parlamentarier eine politische Erklärung des Rats. Das EP wollte also die Vermittlungsgespräche nutzen, um die Mitgliedstaaten auf die Diskussion von Langfristthemen zu verpflichten und zugleich seine Einbeziehung in die Finanzverhandlungen sicherzustellen. Das EU-Budget und die Höhe der

Haushaltsansätze waren zu einem politischen Hebel für diese fundamentalen Ziele geworden.

Bereits vor der zweiten und entscheidenden Sitzung des Vermittlungsausschusses am 15. November 2010 hatten die Europaparlamentarier die Haushaltsansätze des Rats weitgehend gebilligt, also insbesondere die reduzierte Steigerungsrate von 2,91 Prozent gegenüber dem Budget 2010. Zuvor, beim Treffen des Europäischen Rats am 28./29. Oktober 2010, hatten die Staats- und Regierungschefs in ihren Schlussfolgerungen gefordert, dass die Konsolidierungsbemühungen sich nicht nur auf die nationalen Etats, sondern auch auf den EU-Haushalt beziehen müssten. Seither sahen sich die Parlamentarier mit ihrer Forderung nach zusätzlichen Geldern in der Defensive und einem immer stärker werdenden öffentlichen Begründungs- und Erklärungsdruck ausgesetzt. Das EP rückte deshalb seine Mitwirkungsanliegen in den Vordergrund und stellte dies als Zeichen seiner Kompromissbereitschaft dar; es erwartete nun umgekehrt ein Entgegenkommen des Rats bei ebendiesen langfristigen Zielen.

Auch die von der EU-Kommission entworfene politische Erklärung über die Zusammenarbeit der drei Organe bei den anstehenden Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 wurde im Rat mehrfach überarbeitet und so weit verwässert, dass das EP den Formulierungsvorschlag schließlich ablehnte. Der letzte Entwurf sprach lediglich von der im Vertrag von Lissabon ohnehin verankerten Einbeziehung des EP in die Finanzverhandlungen; er enthielt jedoch keine konkreten Ausführungen zur Intensität der Treffen mit dem EP und der Information der Parlamentarier über den Verhandlungsverlauf. Das besondere Interesse des EP an einer frühzeitigen Einbindung in die Verhandlungen über eine Reform des EU-Eigenmittelsystems sollte nur noch in einer unilateralen Erklärung der EU-Kommission ein Echo finden. Nach Ansicht der Europaparlamentarier versuchte der Rat (oder zumindest

einige Mitgliedstaaten) mit dieser harten Politik hinter den Geist des Vertrags von Lissabon zurückzugehen. Dort heißt es in Artikel 324, dass im Rahmen des neuen Haushaltsverfahrens regelmäßig Treffen der Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission stattfinden sollen, um die Annäherung der Standpunkte unter den EU-Organen zu erleichtern. Die EU-Kommission hatte für die Finanzverhandlungen einen »offenen politischen Dialog« mit mindestens drei Treffen der Präsidenten vorgeschlagen. Der Mehrheit der Mitgliedstaaten ging diese Formulierung jedoch zu weit. Sie befürchteten, dass die Parlamentarier so auch in ihre Debatten über eine Reform des Eigenmittelsystems einbezogen werden könnten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Was bedeutet dieses Kräfteressen für die EU-Finanzverhandlungen?

Die EU-Kommission hat am 19. Oktober 2010 ihre Überlegungen zu einer Haushaltsreform ab 2013 vorgelegt. Darin plädiert sie dafür, das EU-Budget in den nächsten Jahren eindeutig auf die Wachstumsstrategie Europa 2020 auszurichten. Sie will die Laufzeit des Finanzrahmens auf zehn Jahre (mit einer Überprüfung nach fünf Jahren) verlängern und wirbt für mehr Flexibilität im EU-Haushalt. Zur Reform des Eigenmittelsystems schließt sie die Einführung einer EU-Steuer nicht aus.

Mit dem Scheitern des Vermittlungsverfahrens ist nun der Machtkampf zwischen dem Parlament und den nationalen Regierungen offen ausgebrochen. Inzwischen stehen nicht mehr die Ausgabenansätze, sondern die taktischen Positionierungen mit Blick auf die Finanzverhandlungen im Vordergrund. Diese Auseinandersetzung erlaubt einen ersten Einblick in die harten Kontroversen, die der EU in den kommenden beiden Jahren bei den Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen noch bevorstehen.

Mit dem Europäischen Parlament muss nun ein neuer Akteur einbezogen werden, ein Akteur, der willens ist, sich gegenüber

den Mitgliedstaaten zu behaupten, und der in der Lage sein wird, seine Interessen durchzusetzen. Die Europaparlamentarier wollen von Beginn an in die Verhandlungen eingebunden werden und auch über die Einnahmeseite des EU-Haushalts mitreden; die nationalen Zwänge sind für sie nachrangig. Sie werden sich nicht mehr damit abfinden, wie bisher erst am Ende eines langen Verhandlungsprozesses den Kompromiss der Mitgliedstaaten abzunicken. Sie wollen eigene Überlegungen einbringen und ihre Alternativvorschläge mit dem Rat diskutieren können. Und zugleich sind keinerlei Anzeichen zu erkennen, dass sie auf eine Mitsprache bei einer Reform des EU-Eigenmittelsystems und dem Einstieg in eine neue, von den nationalen Budgets unabhängige Finanzierung der EU verzichten werden.

Die Regierungen, deren Verhandlungsführung bisher stets von ihrer jeweiligen Position als Nettozahler oder -empfänger bestimmt war, werden wohl künftig zwischen den haushaltspolitischen Maximalforderungen des EP und ihren innenpolitischen Maßgaben zur Haushaltskonsolidierung hin und her laviieren. Die nationalen Parlamente, die die Finanzierungszusagen ihrer Regierungen ratifizieren müssen, werden es schwer haben, sich in diesem Machtspiel auf EU-Ebene zu behaupten. Die EU-Kommission wird vor die Entscheidung gestellt werden, entweder die supranationalen Bestrebungen des EP zu unterstützen oder eine neutrale Rolle als Moderator zwischen EP und Rat einzunehmen. In jedem Fall wird ihre Position im Verhandlungsprozess aufgewertet werden. Sicher ist, dass die Mitgliedstaaten ihre Autonomie bei den Finanzverhandlungen verloren haben.

Die Suche nach einer neuen institutionellen Machtbalance erschwert die ohnehin überaus schwierigen und komplexen Finanzverhandlungen zusätzlich. Nur wenn alle Akteure es als ihre oberste Maxime ansehen, dass am Ende ein Kompromiss gefunden werden muss, werden diese Verhandlungen für die EU ohne bleibende Schäden verlaufen.